



Esta obra está publicada bajo la licencia
[CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

REVISIÓN SISTEMÁTICA

La erosión de la gobernanza: Una revisión a las causas, consecuencias y caminos a seguir desde el territorio

The erosion of governance: A review of the causes, consequences and paths to follow from the territory

Magdiel Torres Vanegas^{1*} 

¹ Escuela de post grado, Universidad Nacional de Trujillo. Av. Juan Pablo II s/n – Ciudad Universitaria, Trujillo, Perú.

*Autor correspondiente: p810212421@unitru.edu.pe (M. Torres).

Fecha de recepción: 09 06 2024. Fecha de aceptación: 09 09 2024

RESUMEN

Este artículo revisa sistemáticamente la gobernanza territorial y su erosión como factores críticos en la planificación y gestión de ciudades emergentes, bajo un enfoque particular en el contexto peruano. La erosión de la gobernanza, caracterizada por la disminución de la eficacia en la administración y regulación del territorio, presenta desafíos significativos para alcanzar el desarrollo urbano sostenible y el fortalecimiento de la democracia. La investigación destaca cómo la falta de instrumentos de planificación y gestión operativos, junto con una baja acción pública basada en datos contribuye a esta erosión, afectando negativamente la articulación territorial y la provisión de servicios. En respuesta, se propone la gobernanza territorial como un paradigma renovado que enfatiza la integralidad, participación ciudadana y adaptabilidad para abordar estos desafíos. Se argumenta que, mediante la fortaleza de la gobernanza territorial, es posible fomentar la sostenibilidad, equidad y cohesión social en las ciudades emergentes. El artículo concluye resaltando la importancia de integrar la gobernanza territorial en los procesos de planificación y gestión del territorio, para contrarrestar los efectos negativos del desarrollo urbano y promover un futuro más resiliente y democrático para las ciudades peruanas.

Palabras clave: Gobernanza Territorial; Erosión de la Gobernanza; Planificación y Gestión; Ciudades Emergentes; Desarrollo Urbano Sostenible.

ABSTRACT

This article systematically reviews territorial governance and its erosion as critical factors in the planning and management of emerging cities, with a particular focus on the Peruvian context. The erosion of governance, characterized by decreasing effectiveness in territorial administration and regulation, presents significant challenges for achieving sustainable urban development and strengthening democracy. The research highlights how the lack of operational planning and management instruments, together with low data-driven public action contributes to this erosion, negatively affecting territorial articulation and service provision. In response, territorial governance is proposed as a renewed paradigm that emphasizes comprehensiveness, citizen participation and adaptability to address these challenges. It is argued that, through the strength of territorial governance, it is possible to foster sustainability, equity and social cohesion in emerging cities. The article concludes by highlighting the importance of integrating territorial governance into territorial planning and management processes to counteract the negative effects of urban development and promote a more resilient and democratic future for Peruvian cities.

Keywords: Territorial Governance; Erosion of Governance; Planning and Management; Emerging Cities; Sustainable Urban Development.

INTRODUCCIÓN

La gobernanza en las ciudades intermedias se enfrenta a grandes desafíos que requieren la integración de diversos intereses en una agenda común con la identificación y la participación articulada de actores. Por su parte, los gobiernos locales con facultades dadas por el proceso de descentralización a niveles administrativo, económico y político mantienen una débil articulación, que según Olaechea (2022) no permite el consenso que promueva abordar una visión sostenible del territorio y enfrentar claros problemas de agencia en los diferentes niveles de gobierno.

Por consiguiente, existe un debilitamiento que según lo expuesto por Ortiz (2024) atenta contra la planificación estratégica y la gestión del territorio, materializado en el retraso de la acción pública en el diseño, la provisión de bienes y servicios a los ciudadanos, la atención a las consecuencias en el metabolismo del desarrollo urbano y una debilidad o fallo en los sistemas de regulación que, conllevan a una sensación de anomia de la población. La anomia para Durkheim (1897) se refiere a un estado de falta de normas en donde la desintegración social y la desconexión entre las expectativas individuales y los marcos colectivos, se traducen en un vacío de la orientación y el propósito para los individuos dentro de una sociedad.

Se introduce el concepto de la erosión de la gobernanza, que se refiere al debilitamiento por la disminución de la eficacia con la que las instituciones públicas a través de los marcos normativos que gestionan y regulan el espacio, los recursos y las interacciones sociales dentro de un territorio. Para Sassen (2008) este fenómeno se presenta en los territorios por diversos factores, dentro de los cuales están los constantes cambios políticos que generan una crisis de estabilidad, las crisis económicas, los conflictos sociales, los altos niveles de corrupción y la incapacidad de adaptación a las demandas del crecimiento urbano. Este fenómeno afecta negativamente la capacidad de un territorio y su gobierno para alcanzar la sostenibilidad, mitigar la desigualdad y generar eficiencia en la acción pública.

Para caso del estado peruano, el 2023 representa el segundo año consecutivo en la categoría de régimen híbrido, según el reporte "Democracy Index 2023 Age of Conflict" de The Economist EIU (2024) coexisten características autoritarias con ciertos elementos democráticos debilitados. Los criterios clave que definen a los países bajo esta categoría son la existencia de elecciones bajo presiones e irregularidades, un creciente nivel de corrupción, un estado de

derecho y aparato judicial debilitado, una prensa independiente y sociedad civil crítica que enfrentan constantes amenazas y acosos. A consecuencia, la estabilidad dentro de los gobiernos subnacionales es incierta y frena la prospectiva de las ciudades emergentes frente a los objetivos del desarrollo sostenible, aumentando los factores de la erosión de la gobernanza.

Según el informe de IDEA (2024) titulado "Las percepciones sobre la democracia y crisis política en el Perú", el 86% de los encuestados señala que la crisis política afecta su vida cotidiana. De estos, el 62% menciona un impacto negativo en la economía familiar, el 32% reporta un aumento en la sensación de inseguridad, el 27% encuentra dificultades en el acceso a servicios públicos de calidad, y el 24% nota una disminución en la calidad de dichos servicios. Además, el 46% de los encuestados asocia la crisis con un aumento en la pobreza y desigualdad, el 43% con la corrupción, el 30% con la inseguridad ciudadana, el 23% con más conflictos sociales y el 22% con una mayor desconfianza hacia las instituciones estatales.

En cuanto a soluciones, el informe revela que el 55% de los encuestados cree que cambiar los líderes políticos es esencial, el 46% aboga por luchar contra la corrupción, el 29% sugiere cambios en leyes y procesos políticos, el 26% recomienda impulsar la transparencia y la rendición de cuentas, y el 24% ve la creación de oportunidades como clave para fortalecer la participación ciudadana. Pese a esto, el 44% de los ciudadanos considera poco probable y el 36% nada probable que el país supere la crisis política a corto plazo.

En particular, los factores atribuibles a fortalecer la gobernanza son los de más baja elección, como es el caso según Faúndez et al. (2022) del valor público que se genera al tener una provisión de servicios eficiente, el impulso de mecanismos efectivos de transparencia y la periódica rendición de cuentas de los gobiernos, fortaleciendo los sistemas de participación ciudadana en los procesos de planificación y gestión del territorio.

El objetivo en esta revisión sistemática es analizar la evolución teórica de la gobernanza territorial y explicar como la lectura de los espacios urbanos e interacciones sociales, contribuyen a la toma de decisiones en la planificación y la gestión del territorio, mitigando la desigualdad en las ciudades intermedias.

METODOLOGÍA

El desarrollo metodológico de esta revisión sistemática se basó en primer lugar, en una búsqueda bibliográfica enfocada en la

evolución teórica que presentan los conceptos de erosión de la gobernanza, la anomia y la gobernanza territorial, mediante el uso de bases de datos y repositorios digitales como Scopus, portal del gobierno peruano (Gob.pe), Research Gate y Google Académico. En el proceso de búsqueda se utilizaron palabras clave combinadas con el operador booleano AND: ("Territorial Governance" AND "Erosion of Governance") y las políticas nacionales que, según el proceso de descentralización promueven la planificación y gestión del territorio.

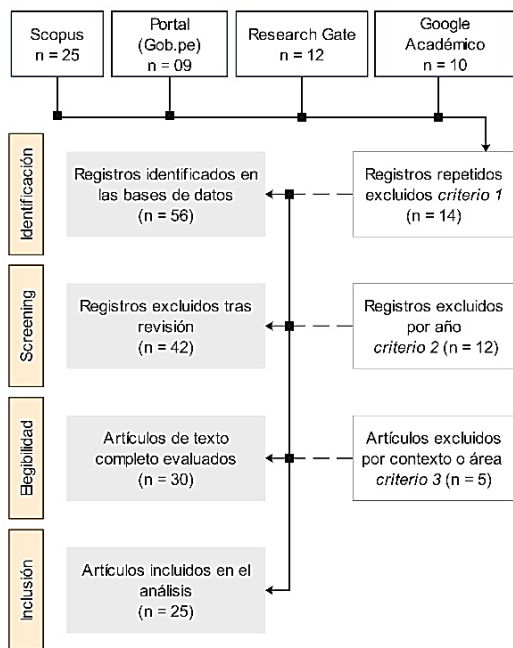


Figura 1. Estructura metodológica PRISMA en diagrama de flujo en la selección de artículos y normativas de la gobernanza territorial.

En segundo lugar, se estructuró la selección de los hallazgos mediante el conjunto de directrices según lo expuesto por Page et al. (2021) "Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses" (PRISMA) como se muestra en la (Figura 1), bajo tres criterios de exclusión, garantizando la calidad de las investigaciones evaluadas y enfocando la conceptualización en la definición de los términos: "Erosión de la Gobernanza", "Gobernanza territorial" y "Planificación y Gestión Territorial" en cumplimiento al objetivo planteado. Por último, se incorporaron los hallazgos, con la ayuda del software de análisis cualitativo ATLAS.ti (2024) para su codificación, proporcionando la creación de co-ocurrencias, la construcción de una red semántica que define la erosión de la gobernanza y la gobernanza territorial, para la triangulación de los documentos base para el desarrollo de la discusión.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Factores de la erosión en la gobernanza y su contribución a la anomia

Es necesario profundizar en los factores que para esta revisión promueven la erosión en el ejercicio de la gobernanza y como esta desarticula el territorio, en concordancia con Alfaro (2023) a través del individualismo y la sensación de anomia en sus habitantes. Por consiguiente, se estructuran tres factores que evidencian los desafíos que se deben asumir desde una agenda en común o agenda pública desde las ciudades emergentes peruanas.

El primer factor es la falta de confianza en las instituciones, la erosión debido al debilitamiento del proceso de gobernanza lleva a una disminución de la confianza en las instituciones públicas. Cuando los ciudadanos perciben que las instituciones sostienen una incapacidad en cumplir con sus funciones, de mantener un orden, de garantizar la aplicación de la justicia y proveer servicios esenciales en el territorio, surge un sentimiento de desamparo y cinismo dentro del tejido social. Para Gunn et al. (2021) esta falta de confianza del rendimiento en el sector público mantiene una correlación con la sensación de anomia, debido a que las normas regulatorias dentro del contrato social pueden percibirse difusas.

El segundo factor es la desconexión entre las políticas y las necesidades públicas, en lo abordado por el Kezazy et al. (2024) el debilitamiento del ejercicio de la gobernanza en el control de la gestión se evidencia con frecuencia en políticas públicas que no reflejan las necesidades y no cubren las expectativas reales de los ciudadanos. La desconexión promueve la generación de frustración y constituye una ineficacia en los mecanismos de participación ciudadana, que intensifican la sensación de anomia al percibir que las opiniones y acciones como individuos tienen un bajo impacto en las decisiones colectivas.

El tercer factor es el incremento de la desigualdad y la segregación social, el debilitamiento de la gobernanza puede exacerbar la desigualdad y el grado de segregación social proyectando escenarios donde prevalecen la injusticia materializada en el acceso desigual a recursos y oportunidades. Este vínculo estudiado ampliamente por Rees (2024) sugiere la generación de un efecto durkheimiano de anomia en los grupos marginalizados o menos favorecidos, al sentirse desconectados dentro de las estructuras sociales y económicas dominantes.

Consecuencias de una gobernanza erosionada

Las consecuencias de tener una gobernanza debilitada se evidencian en una disminución en la capacidad regulatoria desde las instituciones del estado para implementar, medir y hacer cumplir las políticas territoriales. Por consiguiente, el proceso de planificación urbana y rural presenta deficiencias donde las decisiones se toman sin una consideración adecuada de las implicancias a largo plazo, debido a que no se soportan sobre datos del rendimiento territorial orientados a una equidad social y una eficiencia económica (Caldas-Jara et al., 2023).

Así mismo, se identifica una clara fragmentación de esfuerzos acentuada por la falta de coordinación frecuente entre los diferentes niveles de gobierno y los órganos sectoriales. Esto para Jara et al. (2021) afecta negativamente la búsqueda de coherencia y eficacia de la acción pública en las políticas territoriales, que conlleva a generar soluciones aisladas y parciales que no abordan los problemas públicos de forma integral. Por lo tanto, en los problemas identificados por Wang et al. (2024) se refleja una incapacidad en la estructura de la gobernanza existente para la adaptación a los rápidos cambios disruptivos demográficos, tecnológicos y ambientales. Lo anterior, se traduce en que los procesos del sistema de planificación y gestión del territorio quedan obsoletos, al no responder adecuadamente a las nuevas necesidades y desafíos fallando en el aprovechamiento de las oportunidades emergentes para un desarrollo territorial sostenible.

Por ende, de acuerdo con da Cruz et al. (2020) tenemos a consecuencia directa un desarrollo espacial desigual, debilitado dentro del proceso de planificación y gestión territorial efectivo, que puede ayudar a crear y consolidar áreas urbanas bien desarrolladas con un buen nivel de conectividad. Se acentúa entonces la segregación socioespacial impulsada por desigualdades socioeconómicas que generan barreras invisibles que dividen los sectores urbanos y a las comunidades, limitando las oportunidades de movilidad social y desarrollo económico. Sumado a esto, la afectación directa en la capacidad de las autoridades locales en promover servicios públicos esenciales en métricas de cobertura y calidad, como la salud, la educación, el saneamiento básico y el transporte público urbano e interurbano.

Un territorio gestionado con un gobierno local con un alto nivel de gobernanza erosionada, tienden a ser más vulnerables a los eventos disruptivos como los desastres naturales y los efectos adversos del cambio cli-

mático, debido a una clara falta de prospectiva, la ausencia de medidas preventivas e infraestructura de servicios deficientes (Gori Nocentini, 2024). En el análisis de Berrang-Ford et al. (2021) la capacidad de estos territorios y sus comunidades, en la respuesta y recuperación o también denominada resiliencia, se ven comprometidos presentando impactos a largo plazo en el tejido social y económico. Esto se ha visto reflejado en el territorio peruano en la afectación de las ciudades emergentes, por los eventos del fenómeno del niño (FEN) del año 2017, la pandemia del SARS CoV-2 (COVID-19) del año 2019 y FEN del año 2023. En conclusión, de acuerdo con Villarroel (2024) la gobernanza erosionada afecta la confianza de los ciudadanos y de estos hacia las instituciones, debilitando los lazos sociales y el sentido comunitario. La ausencia de espacios para la participación ciudadana y una elevada percepción de injusticia y exclusión se manifiestan en tensiones sociales, conflictividad y en casos extremos a una desestabilización social, económica y política del territorio. Para González (2019) se debe entonces, reforzar las capacidades institucionales, fomentar el dialogo horizontal entre actores y promover una gestión integrada y adaptativa del territorio, que responda a las necesidades del desarrollo urbano y sus desafíos contemporáneos.

La gobernanza territorial

La gobernanza territorial emerge como la respuesta más viable y estratégica para asumir los desafíos producto de la erosión de la gobernanza tradicional. El concepto propone un enfoque integrado, participativo y adaptativo, en los procesos de planificación y gestión del territorio. Esta aproximación reconoce la complejidad de las interacciones sociales, económicas, políticas y ambientales, dentro de los gobiernos locales y busca el equilibrio en la gestión del territorio (Bianchi y Richiedei, 2023).

Este tipo de gobernanza adopta un enfoque holístico debido a que según Pierre (2011) integra a diferentes actores, sus roles y capacidades en la influencia del territorio, incluidos los gobiernos locales, las comunidades, el sector privado, la academia y las organizaciones no gubernamentales. De esta forma se permite abordar de forma integral las perspectivas sobre problemas complejos que trascienden los límites sectoriales y administrativos. Así mismo, para Wheeler (2013) promueve la articulación colaborativa entre diferentes niveles de gobierno (local, regional y nacional) y según Fung y Wright (2001) la legitimación desde la sociedad civil, asegurando que las políticas y acciones atiendan las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos, fortale-

ciendo a su vez el sentido de pertenencia y compromiso con el desarrollo del territorio. Sin embargo, para Fernández (2019) que revisa y estructura la incorporación social de la planificación en el Perú, destacando las limitaciones planteadas por los persistentes desafíos en la desigualdad y la limitada evolución de los modelos de planificación del país. Así mismo, hace énfasis en la necesidad de una revisión del sistema de planificación territorial, su enfoque y la incorporación del proceso de gobernanza para abordar estos desafíos, promoviendo estrategias urbanas y regionales sostenibles e inclusivas. El estudio también describe el proceso de planificación estratégica peruano, que dificultan el arraigo social y la identificación de valores comunes. El enfoque del proceso de planificación en el Perú no ha evolucionado significativamente a partir de modelos modernistas centrados en la zonificación de usos de suelos y los códigos de construcción, lo que ha llevado a una limitación de su eficacia para abordar la exclusión social y espacial. Sumado a esto, el marco jurídico del proceso de planificación peruano es fragmentado y complejo, constituyendo una "caja negra" para los planificadores y los ciudadanos, dificultando la navegación y la comprensión técnico-normativa.

La gobernanza territorial en el Perú está sujeta al bajo interés y un debilitamiento en la capacidad técnica y regulatoria del Estado para proyectar una agenda en común que permita planificar, administrar, regular y evaluar el desarrollo socioespacial, lo que dificulta aún más la aplicación efectiva de la planificación y desarrollo territorial en las ciudades emergentes. También se menciona que, las decisiones de la planificación en los gobiernos locales a menudo han priorizado el beneficio de unos pocos, perpetuando las desigualdades sociales, espaciales y reproduciendo las relaciones de poder desiguales dentro de la sociedad y el espacio.

En cuanto a la participación ciudadana en los procesos de planeación territorial en el Perú ha sido reconocida como un aspecto importante de la gobernabilidad, bajo diversos mecanismos establecidos para facilitar la participación desde los gobiernos locales, como lo son las consultas, las asambleas vecinales, y los talleres participativos. No obstante, estos mecanismos han sido criticados por no garantizar una intervención sustancial de la población en los procesos de toma de decisiones y principalmente de reconocer a los ciudadanos como sujetos pasivos con agencia limitada.

Con todo lo anterior, la gobernanza territorial promueve la adaptabilidad y la flexibilidad en concordancia con Sennett (2018) en la planificación y gestión del territorio,

para ello deben incorporarse mecanismos de monitoreo y evaluación continua, basados en el rendimiento urbano. De igual forma, la capacidad de promover los ajustes de políticas, estrategias y técnicas que permitan dar respuesta a los desafíos del desarrollo urbano y proyectar oportunidades basadas en datos. Un ejemplo de estos ajustes es, la revisión del marco jurídico fragmentado y confuso; la descentralización de las funciones de planificación empoderando a los gobiernos locales para la toma de decisiones basadas en datos y reducir la influencia del centralismo político que suelen imponer sus objetivos e intereses; realizar esfuerzos para un proceso de participación ciudadana significativa yendo más allá de participaciones pasivas y reconociendo a los ciudadanos como agentes de cambio en la toma de decisiones; un equilibrio entre los intereses públicos y los inversionistas privados, dentro del proceso de planeación y el desarrollo urbano prevaleciendo el interés público al considerar las reformas neoliberales.

Los instrumentos técnico-normativos y la gobernanza territorial

Para abordar los instrumentos técnicos dados por la normativa que regula los componentes de la planificación y la gestión territorial en el presente estudio, se recopilaron los antecedentes principales con la ayuda del software de análisis cualitativo para su codificación, proporcionando la creación de coocurrencias, la construcción de una red semántica que define la gobernanza territorial (Anexo 1) y la triangulación de los documentos para el desarrollo de la discusión.

La política nacional que legitima las facultades transferidas a los gobiernos locales dentro del denominado proceso de descentralización peruano, que inicia con la "Ley N° 27783 Bases de la Descentralización" (2002) proponiendo transferir gradualmente facultades de orden político y sectorial, desconcentrando el poder y fortaleciendo a los gobiernos subnacionales. Del mismo modo, se incorpora la codificación de la "Ley N° 27972 Orgánica de Municipalidades" (2003) en la cual se transfieren las facultades estructurales a los gobiernos locales, como es el caso de gobiernos provinciales y distritales, otorgándoles ciertas autonomías de orden económico, administrativo y de control sobre algunos bienes y servicios, alineados a las políticas nacionales.

En materia del proceso de desarrollo y el impacto sobre las urbes, se incorporó la "Ley N° 31313 Ley de Desarrollo Urbano Sostenible" (2021) que establece los principios, lineamientos, instrumentos y reglas que regulan el proceso de acondicionamiento del

territorio. Por consiguiente, esta política cimentada las bases para los procesos de planificación urbana, el uso y la gestión del suelo urbano, buscando el equilibrio y una accesibilidad para territorios más resilientes ante riesgos. Lo anterior, da paso a la actualización del reglamento que orienta los instrumentos de acondicionamiento territorial contemplado en el "Decreto Supremo N.º 012-2022-VIVIENDA" (2022) que establece las disposiciones y los procesos en acondicionamiento del territorio, la planificación y el desarrollo urbano sostenible. Esta normativa define conceptos muy importantes para este estudio, como lo son el espacio público, la movilidad urbana sostenible, la estructura urbana, el uso de suelo y la vía, debido a que son componentes sobre los cuales se desarrolla la sintaxis espacial.

Adicionalmente, es importante la incorporación de la política nacional de vivienda y urbanismo, plasmada en el "Decreto Supremo N.º 012-2021-VIVIENDA - PNVU" (2021) que busca una definición de prioridades y estrategias, que orienten la acción pública, articulada con el sector privado y la sociedad civil, incorporando el concepto de habitabilidad en características físico-espaciales de la vivienda, como a las del barrio y el entorno urbano construido. En cuanto a la plataforma de espacios públicos, e incorporó lo contemplado en el "Decreto Supremo N.º 001-2023-VIVIENDA" (2023) que reglamenta la gestión y protección de los espacios públicos, reconociendo que estos mejoran la calidad de vida de las personas y el ambiente de las ciudades, introduciendo conceptos como área de recreación pública, áreas verdes de uso público, áreas verdes urbanas, la desconcentración en el uso y disfrute del espacio público, la infraestructura de soporte referido a la movilidad urbana y el mobiliario y equipamiento urbano como infraestructura que presta servicio a las personas dentro de esta plataforma.

En lo concerniente al servicio de transporte público urbano, se toma lo consagrado en el "Decreto Supremo N.º 012-2019-MTC - PNTU" (2019) que expone uno de los grandes desafíos para las ciudades emergentes peruanas como lo es la gestión de la dinámica urbana. Este reconoce que las metrópolis regionales en donde está ubicada las ciudades de Trujillo y Arequipa, que padecen de una afectación en el desplazamiento de las personas dando paso a fenómenos urbanos como la inaccesibilidad, la segregación socioespacial, la mala calidad del aire y la ineficiencia en los espacios públicos.

Por otra parte, a nivel sectorial en materia de ambiente, se incorporó el "Decreto Supremo N.º 008-2005-PCM Sistema Nacional de Gestión Ambiental" (2005) que tiene

como objeto asegurar el cumplimiento de los objetivos ambientales y fortalecer todos los mecanismos transectoriales, en materia de medio ambiente, creando el sistema nacional ambiental, el consejo nacional de ambiente, las comisiones ambientales regionales y comisiones ambientales municipales, actores importantes en la toma de decisiones en materia de gestión ambiental. En materia de cambio climático, se incorporó la "Ley N.º 30754 Ley Marco sobre Cambio Climático" (2018) que establece los principios y enfoques para la acción pública, permitiendo diseñar, ejecutar, reportar, monitorear, evaluar y difundir las políticas públicas, como medidas de adaptación y mitigación del cambio climático, promoviendo el proceso de desarrollo bajo en carbono.

En consecuencia, la identificación producto del proceso de metaanálisis en la codificación de los componentes para tener en cuenta dentro de la estructuración y aplicación de la gobernanza territorial, así como, la interpretación de los posibles resultados y como estos están relacionados con el entendimiento del territorio, mediante la aplicación e interpretación de técnicas que midan el rendimiento dentro del territorio, con la finalidad de lograr una integración social. A continuación, se presentan los códigos con relación a los documentos técnico-normativos revisados en la composición y los instrumentos de la gobernanza territorial en la (Figura 2).

Concepto	Códigos Apriorísticos
Gobernanza Territorial	<ul style="list-style-type: none"> ■ Anomia ■ Cambio Climático ■ Competencia del Estado ■ Competencias Nivel Municipal ■ Competencias Nivel Regional ■ Descentralización ■ Desigualdad ■ Dinámica Urbana ■ El Sistema de Planificación Peruano ■ Fiscalización y Control ■ La Responsabilidad de la Planificación ■ La Responsabilidad de los Actores ■ Movilidad Sostenible ■ Nivel Administrativo ■ Nivel Ambiental ■ Nivel Económico ■ Nivel Político ■ Nivel Social ■ Participación Ciudadana ■ Planificación Estratégica ■ Planificación Medio Ambiente ■ Planificación Territorial ■ Procesos de Ocupación Informal ■ Procesos de Urbanización ■ Segregación Socioespacial ■ Transporte Público

Figura 2. Codificación apriorística de la gobernanza territorial.

Nota. Modelamiento en Atlas.ti desde la revisión de la normativa regulatoria en planificación y gestión del territorio.

La gobernanza territorial puede beneficiarse del desempeño de los instrumentos

de planificación que incorporan fases de legitimación con la participación ciudadana desde etapas iniciales y diagnósticas, asegurando que los planes contengan una visión compartida del desarrollo territorial. Para esto es necesario según Salazar-Miranda et al. (2022) incluir el uso de plataformas digitales para la participación, guías prácticas para el entendimiento del proceso de planificación para actores no técnicos, talleres comunitarios y consultas públicas que faciliten el intercambio de ideas, fomentando la co-construcción de soluciones con diversas perspectivas y escenarios.

Los instrumentos técnicos como indica Popelka et al. (2023) incorporan los sistemas de información geográfica (SIG), los análisis de datos, la integración de tecnologías de información geográfica (TIG) y la inteligencia artificial, juegan un papel importante en el fortalecimiento de la gobernanza territorial, permitiendo según Nelson et al. (2023) una gestión menos conceptual y más basada en evidencia. La recopilación, el análisis, la predicción de patrones y anomalías sobre el uso de suelo, la demografía, la movilidad e indicadores de provisión de servicios en cobertura y calidad, informan la toma de decisiones con código abierto mejorando la precisión y efectividad de las intervenciones territoriales.

promueve el desarrollo de regulaciones (Bottom - Up) que pueden ajustarse a diferentes contextos, escenarios y eventos disruptivos, permitiendo la innovación pública en los procesos de gestión de los gobiernos locales, la mejora en la provisión de servicios, el diseño urbano y medidas que contrarresten el cambio climático. Por consiguiente, el concepto de gobernanza territorial representa una evolución clave en cómo se entiende y abordan los procesos de planificación y gestión de las ciudades emergentes, al enfocarse en la colaboración, la inclusión y la sostenibilidad, ofrece un camino hacia territorios y comunidades más resilientes. A continuación, se define y estructuran los componentes de la gobernanza territorial producto del presente metaanálisis (Figura 3).

El presente análisis define a la gobernanza territorial como el proceso que involucra las políticas, las prácticas y los mecanismos a través de los cuales se toman decisiones sobre la planificación y gestión del espacio urbano. Una gobernanza territorial efectiva y participativa asegura que las necesidades y aspiraciones de las comunidades, sean considerados en la dotación de bienes y servicios, la creación de espacios públicos y la implementación de iniciativas urbanas integradoras, lo que facilita una mayor equidad y justicia espacial.

Finalmente, la revisión propone interrogantes para futuras investigaciones que permitan profundizar la categoría de gobernanza territorial dentro de los gobiernos subnacionales, como el caso de las ciudades emergentes peruanas que tienen la posibilidad de generar innovación con una agenda en común ¿Son estáticos y conceptuales los instrumentos actuales de las ciudades intermedias peruanas? ¿Es suficiente la información que recopilan y miden el rendimiento del territorio? ¿Existe y se promueve gobernanza a través de ellos actuales instrumentos de planificación? ¿Qué tipo de gobernanza tenemos en las ciudades emergentes? ¿Sobre qué base se toman las decisiones políticas en las ciudades emergentes peruanas? Lo anterior, conlleva a promover ciertos estudios que profundicen aspectos específicos y exploren nuevas dimensiones de la gobernanza en diferentes contextos como la evaluación de diferentes modelos de gobernanza participativa en la inclusión de comunidades en el proceso de planificación urbana; el impacto de las tecnologías emergentes como la inteligencia artificial, el big data y plataformas digitales de participación ciudadana que pueden transformar el concepto de gobernanza territorial; el análisis del impacto del proceso de descentralización en la efectividad de la gobernanza local; la relación entre la gobernanza

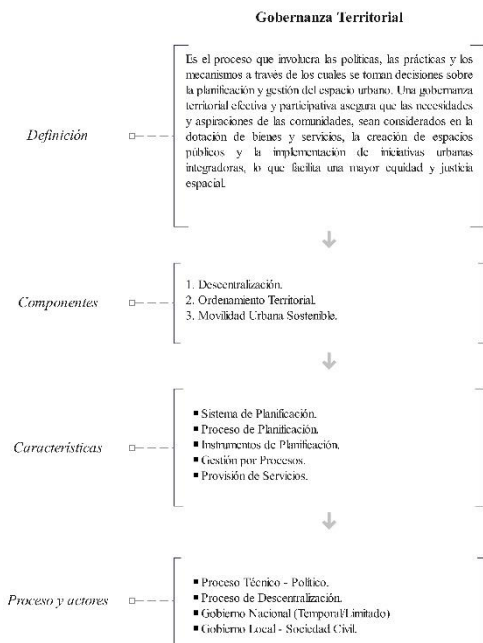


Figura 3. Definición, estructura y componentes de la gobernanza territorial.

Nota. El mapa conceptual representa la estructura para la evaluación de la gobernanza territorial según la evolución teórica resultado de la revisión.

La adaptabilidad de los marcos normativos es fundamental para responder a las dinámicas del desarrollo territorial. La gobernanza territorial para Sassen y Kourtit (2021)

territorial y la capacidad de las ciudades para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

CONCLUSIONES

La gobernanza territorial impulsa la democracia al incentivar la participación efectiva de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. Este modelo de gobernanza valora las voces de todos los actores sociales, desde individuos a grupos comunitarios, hasta entidades privadas y académicas, en el diseño de políticas públicas locales y la planificación estratégica del desarrollo urbano. Al integrar diversas perspectivas y fomentar la corresponsabilidad, se fortalece el tejido democrático de las ciudades, haciéndolas más resilientes y adaptativas a los desafíos contemporáneos.

La capacidad de adaptación y flexibilidad inherente a la gobernanza territorial es esencial para enfrentar los rápidos cambios y desafíos que experimentan las ciudades emergentes a consecuencia del desarrollo urbano. Al mantener estructuras de gobernanza que pueden ajustarse dinámicamente a nuevos contextos socioeconómicos y ambientales, las ciudades peruanas pueden responder de manera más efectiva a eventos disruptivos o situaciones como la migración, el cambio climático y las transformaciones económicas, asegurando un desarrollo más resiliente.

Las tecnologías emergentes representan una oportunidad transformadora para la gobernanza y planificación territorial, ofreciendo nuevas herramientas y enfoques para abordar los desafíos complejos de los entornos urbanos y rurales contemporáneos. La integración de sistemas de SIG, la inteligencia artificial (IA), el análisis de big data y las plataformas de participación ciudadana digital, entre otros, han comenzado a revolucionar la manera en que se recopila, analiza y utiliza la información para la toma de decisiones. Estas tecnologías facilitan una comprensión más profunda y detallada del rendimiento en el territorio, permitiendo una planificación más precisa y adaptativa que puede anticiparse a las necesidades futuras y responder de manera eficaz a la dinámica territorial. Además, la digitalización de la gobernanza territorial promueve una mayor transparencia y participación ciudadana, al hacer que la información sea más accesible (Gobierno abierto) y facilitar canales para la implicación directa de la comunidad en los procesos de planificación.

La gobernanza territorial contribuye significativamente a la equidad y la justicia social al promover el acceso equitativo a servicios, a infraestructuras y a oportunidades garantizadas para las comunidades de todos los

sectores urbanos y rurales. Al priorizar la inclusión y considerar las necesidades de los grupos más vulnerables en la planificación urbana, se trabaja activamente para reducir las desigualdades y promover una sociedad más justa. Esto no solo transforma la calidad de vida de todos los ciudadanos, sino que también fomenta un sentido de pertenencia y compromiso con el bienestar colectivo.

Finalmente, la adopción de un enfoque holístico en la gobernanza territorial se proyecta como la base fundamental para impulsar el desarrollo sostenible y equitativo de nuestras ciudades y regiones a través del proceso de descentralización. Este paradigma, abarca la complejidad de las interacciones entre los componentes del desarrollo sostenible, es así como ofrece una ruta prometedora hacia la resolución de los desafíos contemporáneos que enfrentan los territorios urbanos y rurales, al integrar la participación ciudadana, la planificación basada en evidencia y la adaptabilidad a los cambios y necesidades emergentes. La gobernanza territorial holística fomenta de esta forma el desarrollo y fortalecimiento de comunidades más resilientes, cohesivas y justas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alfaro, L. E. (2023). El malestar en la sociedad moderna: Anomia e individualismo. *Revista Pares-Ciencias Sociales*, 2(2), 256-269.
- ATLAS.ti. (2024). Atlas.ti. In <https://atlasti.com/>
- Berrang-Ford, L., Siders, A. R., Lesnikowski, A., Fischer, A. P., Callaghan, M. W., et al. (2021). A systematic global stocktake of evidence on human adaptation to climate change. *Nature Climate Change*, 11(11), 989-1000.
- Bianchi, S., y Richiedei, A. (2023). Territorial Governance for Sustainable Development: A Multi-Level Governance Analysis in the Italian Context. *Sustainability* 2023, Vol. 15, Page 2526, 15(3), 2526-2526.
- Caldas-Jara, R., Castillo-SantaMaría, B., y Castillo, F. W. (2023). Strategic governance in the context of economic development and public investment [Gobernabilidad estratégica en el contexto del desarrollo económico y la inversión pública]. *Revista Venezolana de Gerencia*, 28(10), 1246-1263.
- da Cruz, N. F., Oh, D. Y., y Choumar, N. B. (2020). The metropolitan scale. *Cities*, 100, 102644-102644. <https://doi.org/10.1016/J.CITIES.2020.102644>
- Decreto Supremo N.º 012-2019-MTC - PNTU, (2019). <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/272373-012-2019-mtc>
- Decreto Supremo N.º 012-2021-VIVIENDA - PNVU, (2021). <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/normas-legales/2022465-012-2021-vivienda>
- Decreto Supremo N.º 012-2022-VIVIENDA, (2022). <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/normas-legales/3588833-012-2022-vivienda>
- Decreto Supremo N.º 001-2023-VIVIENDA, (2023). <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/normas-legales/4937420-001-2023-vivienda>
- Decreto Supremo N.º 008-2005-PCM Sistema Nacional de Gestión Ambiental, 1-27 (2005). <https://sinia.minam.gob.pe/normas/reglamento-ley-ndeg-28245-ley-marco-sistema-nacional-gestion-ambiental>

- Durkheim, É. (1897). *Le Suicide: Étude de sociologie*. (L. P. u. d. France, Ed.). <https://web.stanford.edu/class/polisci100a/durkheim.pdf>
- EIU. (2024). *Democracy Index 2023 Age of Conflict*. www.eiu.com.
- el Kezazy, H., Hilmi, Y., Ezzahra, E. F., y Hocine, I. Z. H. (2024). Conceptual model of the role of territorial management controller and good governance [modelo conceitual do papel do controlador de gestão territorial e boa governança] [modelo conceptual do papel do controlador de gestão territorial e boa governança]. *Revista de Gestao Social e Ambiental*, 18(7), e05457-e05457.
- Faúndez, R., Arancibia, S., y Delamaza, G. (2022). Criterios determinantes de la institucionalización de la participación ciudadana en organismos públicos: Una propuesta de modelo. *Gestión y Política Pública*, 31(2), 35-61.
- Fernández, A. M. (2019). Unboxing the Black Box of Peruvian Planning. *Planning Practice y Research*, 34(4), 368-386.
- Fung, A., y Wright, E. O. (2001). *Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance*. Politics Society.
- González Scandizzi, J. (2019). De la fuerza de la ley al milagro de la acción. Municipios y participación ciudadana en Uruguay. *Revista de la Facultad de Derecho*, (47), 1-35.
- Gori Nocentini, M. (2024). The governance of climate adaptation in metropolitan regions: A systematic review of emerging themes and issues. *Urban Climate*, 55, 101944-101944.
- Gunn, J., Zwickert, K., y Hilyard, K. (2021). *Reinventing performance management in the public sector*. In (pp. 1-18). Edward Elgar Publishing Ltd.
- IDEA. (2024). Encuesta: Percepciones sobre la Democracia y Crisis Política en el Perú. <https://www.idea.int/publications/catalogue/encuesta-percepciones-sobre-la-democracia-y-crisis-politica-en-el-peru?lang=es>
- Jara, R. C., María, B. C. S., y Palacios, F. W. C. (2021). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible de Perú. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 4(3), 47-54.
- Ley N° 27783 Bases de la Descentralización, Congreso de la República 1-35 (2002). [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B24C5FDB311A9EAF05257B8300648EAF/\\$FILE/27783.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B24C5FDB311A9EAF05257B8300648EAF/$FILE/27783.pdf)
- Ley N° 27972 Organica de Municipalidades, Congreso de la Republica 1-36 (2003). <https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0015/3-ley-organica-de-municipalidades-1.pdf>
- Ley N° 30754 Ley Marco sobre Cambio Climatico, (2018). https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1230066/200812_Ley_Marco_sobre_Cambio_Clim%C3%A1tico.pdf
- Ley N° 31313 Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, (2021). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1976352-2>
- Nelson, R., Min Naing, K., y Beroche, H. (2023). *Generative AI for Urban Governance*. U. AI.
- Olaechea, Y. A. C. (2022). Los mecanismos de articulación y coordinación intergubernamental de Políticas Nacionales y Territoriales en el Perú. *IUS ET VERITAS*, 2022(65), 24-40.
- Ortiz, S. (2024). El 43% cree que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. El Comercio.
- Page, M. J., Moher, D., Bossuyt, P. M., Boutron, I., Hoffmann, T. C., et al. (2021). PRISMA 2020 explanation and elaboration: updated guidance and exemplars for reporting systematic reviews. *BMJ*, 372.
- Pierre, J. (2011). *The Politics of Urban Governance*. Palgrave Macmillan. <https://www.bloomsbury.com/us/politics-of-urban-governance-9781137285553/>
- Popelka, S., Narvaez Zertuche, L., y Beroche, H. (2023). *Urban AI Guide*. U. AI. <https://urbanai.fr/our-works/urban-ai-guide/>
- Rees, C. (2024). *Pluralism and corporate governance reform*. Employee Relations, ahead-of-print (ahead-of-print).
- Salazar-Miranda, A., Heine, C., Duarte, F., Schechtner, K., y Ratti, C. (2022). Measuring the impact of slow zones on street life using social media. *Cities*, 13.
- Sassen, S. (2008). *Territory, authority, rights: From medieval to global assemblages*. Princeton University Press.
- Sassen, S., y Kourtit, K. (2021). A Post-Corona Perspective for Smart Cities: 'Should I Stay or Should I Go?'. *Sustainability*, 13, 9988.
- Sennett, R. (2018). *Building and Dwelling: Ethics for the City*. Penguin Books Ltd. https://www.ribabooks.com/building-and-dwelling-ethics-for-the-city_9780141022116
- Villarroel, A. (2024). Más del 80% dice que crisis política le perjudica en su vida cotidiana. El Comercio.
- Wang, W., Wu, F., y Zhang, F. (2024). Metropolitanization through making 'new metropolitan plans' in China. *Habitat International*, 143, 102987-102987.
- Wheeler, S. M. (2013). *Planning for Sustainability Creating Livable, Equitable and Ecological Communities*. Routledge.

ANEXOS

Anexo 1. Modelamiento de la red semántica estructurada de la gobernanza territorial.

